

# 淡江大學歐盟資訊中心通訊

## EUi Newsletter, Tamkang University



第 49 期

2016 年 3 月發行

發行人

淡江大學覺生紀念圖書館

主編

許琇媛

編輯助理

周孟翰

訂閱網址

<http://info.lib.tku.edu.tw/epaper/subscribe.asp?sid=1>

加入 EUi 粉絲團

<http://www.facebook.com/EUi.TKU>

2016 年 1 月 1 日起至 6 月 30 日止，由荷蘭接任歐盟輪值主席國。荷蘭輪值主席期間的四項優先政策項目為：移民與國際安全議題、健全的金融環境與強大的歐元區、歐洲成為創新與提供就業者、推動具前瞻性的氣候與能源政策等。本期專題帶大家瞭解，荷蘭於 2016 年上半年推動的歐盟優先策略項目及所欲達成的目標。

2016 年 2 月歐盟高峰會召開前夕，為尋求移民危機的解決方案，捷克共和國總理索博卡(Bohuslav Sobotka)宣布捷克於 2 月 15 日，於首都布拉格召集維塞格拉集團的四國特別峰會。期間討論歐盟移民危機，以及提出可行的 B 計畫，以緩解申根成員國對移民議題的分歧狀況。然而，歐盟境內對難民問題的解決方式，仍顯然存在相當大的歧見。本期讓我們來看看歐洲難民問題是否有解？

歐盟執委會於 2014 年 12 月提出於歐洲建置一個互連的數位單一市場。執委會提出必須利用數位技術，達成一個無邊界的歐洲。執委會承諾，將全心投入制訂互連單一數位市場的立法，特別是盡速通過歐洲數據保護規範、針對數位時代版權的消費規範、改變消費行為、更新並簡化消費者數位購買的規範。會員國應共同提高社會數位技能的學習，促進創業，加強所有公共部門的數位技術和網路服務。本期為大家介紹執委會提出的數位單一市場策略內容。

本期學者專欄，邀請東海大學政治系沈有忠副教授，撰寫『地方府會衝突解決機制比較：德國經驗』一文。作者於文中探討德國地方政府型態、異議權提出之比較以及上級機關介入與訴訟程序等。觀察德國經驗，提出其與台灣地方府會衝突之解決機制之差異性。

作者總結，德國解決地方機關之間、機關內部之爭議，整體而言途徑有三：鄉鎮長之異議權；上級機關之介入；機關爭訟。異議權與上級機關介入較帶有政治色彩，也是最常見於解決爭議的手段，而機關爭訟規定較為細緻，程序和範圍也較明確。

▶ 歐盟專題.....	4
荷蘭擔任歐盟輪值主席的優先政策	4
歐洲難民問題是否有解？	8
歐盟的數位單一市場策略	11
▶ 學者專欄.....	24
地方府會衝突解決機制比較：德國經驗	24
▶ 歐盟出版品簡介.....	35
1. The European Energy Union	35
2. The EU Deep Trade Agenda	36
3. Superdiversity in the heart of Europe : how migration changes our society	37
4. Energy Policy of the European Union	38
5. Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship	39
▶ 歐盟重要日程.....	40



## 荷蘭擔任歐盟輪值主席的優先政策

2016 年 1 月 1 日起至 6 月 30 日止，由荷蘭接任歐盟輪值主席國。荷蘭輪值主席期間的四項優先政策項目為：移民與國際安全議題、健全的金融環境與強大的歐元區、歐洲成為創新與提供就業者、推動具前瞻性的氣候與能源政策等。本期專題帶大家了解，荷蘭於 2016 年上半年推動的歐盟優先策略項目及所欲達成的目標。

荷蘭擔任輪值主席之指導方針分別為注重本質的歐盟、透過創新促進成長與工作機會的歐盟、連結公民社會的歐盟。荷蘭將著重在 4 個主要項目：

### 1. 移民與國際安全議題



荷蘭承諾支持共同邊境控管、庇護、移民政策。現階段不穩定的歐盟邊界問題讓各成員國深受困擾。由於國家外部及內部安全相互連動，並需要制訂一套標準程序，隨時因應處理。在各會員國及歐洲境內，難民需要受到更好的對待，會員國也必須更公平地分擔責任，並且尋求更佳的管理方式，解決難民湧入問題。

荷蘭強調，只有在會員國團結行動，並正視此次危機的相關起因下，才能達成上述目標。若可獲得歐盟共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy)對於難民相關解決方案的支持，歐盟將可主動積極和團結，與鄰國尋求解決途徑。

## 2. 讓歐洲成為創新及創造就業機會者



© Hollandse Hoogte

主席國荷蘭承諾，將會優先處理就業機會以及創新的經濟議題。目前歐洲經濟正處於逐漸復甦及成長回溫狀態，歐盟三大機關—執委會、部長理事會、歐洲議會應共同肩負此項責任，維持經濟成長趨勢。因此，首要之務將是，持續透過創新，以促進經濟的結構性成長與創造更多的就業機會。

歐盟有著全球最大的內部市場，然而為取得更強勁的增長及成為更具競爭力的經濟體，歐盟必須勇於創新。為此，成員國需要多鼓勵具創新精神的企業家、服務及部門，同時須排除相關障礙，例如促進法規的現代化與簡化程序。歐盟於締結相關貿易協定時，更應考量如何保護勞工，協助其對抗剝削及不公平的競爭狀況。

## 3. 健全的金融環境與強大的歐元區



© CC0 Marcel Vogel



荷蘭承諾支持建構一個完善的歐盟財政及強大的歐元區。許多歐盟會員國已施行嚴苛的改革方案來達成健全的公共財政。他們的經濟體正處於緩慢復甦中，就業狀況也持續改善中。此類改革應持續進行，以確保達成體質健全的公共財政環境，必須遵行歐洲貨幣聯盟所制定的協定。歐盟才能繼續為政府、公司、公民打造一個強健的歐元區。

#### 4. 推動具前瞻性的氣候與能源政策



© CC0 Hans Moolenaar

荷蘭承諾，支持歐盟達成協調一致的政策，處理氣候、環境與能源永續性的相關問題。

歐洲如何才能達到經濟成長目標，並同時有效運用原物料及能源？荷蘭強調這些議題間，擁有許多的共同性，歐盟需為永續發展目標，尋求一個滿足未來的解決模式，例如達成一妥善使用與再使用自然資源、原料、廢棄物的「循環(circular)」經濟模式。

荷蘭也承諾支持達成聯合國永續發展目標(UN's Sustainable Development Goals)及建立歐洲能源聯盟，與擘劃出前瞻性的氣候政策。

荷蘭期盼歐盟，聚焦在與歐洲公民及商業利益高度相關的事情上，優先項目為繁榮經濟與營造自由及安全的環境。其餘議題，例如衛生保健、教育、退休金與稅收政策，則交付予各會員國，進行相關規劃。

此外，應增進歐洲公民與民間組織與歐盟的連結性，自然而然產生更大的認同及歸屬感，達成團結歐洲的目標，以利推動歐洲共同的貿易、環境、氣候、能源等政策及促進歐盟的和平、安全與繁榮。荷蘭善於磋商與合作的傳統特質，

將可協助歐盟推動更多政策事項。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、周孟翰編譯

參考資料：

<http://english.eu2016.nl/eu-presidency/input-and-priorities>

## 歐洲難民問題是否有解？

2016 年 2 月歐盟高峰會召開前夕，為尋求移民危機的解決方案，捷克共和國總理索博卡(Bohuslav Sobotka)宣布捷克於 2 月 15 日，於首都布拉格召集維塞格拉集團 ( 包括捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克 ) 的四國特別峰會。期間討論歐盟移民危機，以及提出可行的 B 計畫，以緩解申根成員國對移民議題的分歧狀況。

2 月 18 至 19 日，歐盟高峰會針對移民議題進行討論，但歐盟的西歐成員國仍傾向，先與立場相同的國家，以小組的方式進行開會協商，並於日前舉行兩場類似的迷你小型峰會。

此次維塞格拉集團輪值主席的索博卡已屢次表達不滿，由於自 2015 年 11 月 29 日以來，德國、奧地利、比利時、盧森堡、芬蘭、瑞典、希臘與荷蘭的領導人已分別會面，討論歐盟境內的難民議題。然而各方意見分歧，始於更早之前，由於當時的維塞格拉集團國家，決定拒絕執委會所提出的強制性難民接納配額措施。自當時起，這四國即堅持，難民問題應側重於強化歐盟外部邊界管制，以及阻斷自愛琴海湧入的難民潮。

索博卡與斯洛伐克總理菲左(Robert Fico)於布拉提斯拉瓦(Bratislava)會面時，索博卡強調：「我很高興能在維塞格拉集團 4 國(V4)的特別峰會中，討論特別措施，期望歐盟能採納我們的相關意見，以強化申根區邊界的保護機制。」他又補充，若希臘與土耳其無法有效管制歐盟的外部邊界，必須啟動備用計畫。菲左表示：「希臘從未能夠提供(邊界)保護。」會中以極度不滿的語氣，談到歐盟目前面臨的移民危機。

菲左提出，「必須要有個備用計畫，無論未來希臘是否仍留在申根區，歐盟必須尋求一個有效的邊界保護機制，特別是馬其頓與保加利亞，即使他們不是申根會員國也可在申根邊界管制機制下，扮演相當重要的角色。」

維塞格拉集團國家與其他立場相同的西歐國家，在非常基本的邊界保護概念上已存有分歧。維塞格拉集團四國認為，應該以城牆與柵欄阻斷難民；然而西歐國家則尋求減緩移民抵達歐盟境內的速度，這樣他們才能在限制的時間內，準備庇護所給那些逃離戰區的人們。維塞格拉集團與西歐國家，唯一持相同立場的是，他們皆認為現階段希臘無法承擔身為申根國家的義務，有效阻擋難民潮的湧



入。維塞格拉集團領導人尋求一個可能的 B 計畫，作為申根系統崩潰，特別是希臘退出申根組織的備案。

### 如何使難民融入到歐盟的勞動市場？

歐盟正經歷二戰後最大規模的移民潮，其中一項主要挑戰為如何將湧進的難民，整合進歐盟的內部勞動市場中。由於投入勞動市場，不僅可協助難民經濟自主，獨立養活自己，同時也可讓他們更容易融入歐洲當地生活及文化。歐洲議會的就業委員會與專家們於 2 月 18 日召開會議，探討歐盟移民危機的機會與挑戰。

歐洲議會社會民主進步聯盟黨團(S&D group)的義大利籍議員，班尼菲(Brando Benifei)會後提出一份報告，內容有關如何整合難民到勞動市場中。班尼菲提出，難民的整合與社會包容為一個高度政治議題。歐盟在此類相關移民議題上，僅具備有限的能力，最重要的關鍵仍由各會員國，訂定難民進入勞動市場的條件，因此會員國間存有各種不同的歧見。

### 讓難民整合到勞動市場中

與會的專家們強調，會議期間並未協商出簡單可行的解決方案。紅十字會歐盟辦公室主任哈佛(Denis Haveaux)說：「成功的整合不僅需要考量支持勞動市場包容性的措施，還需有其它配套的措施與服務，例如家人團聚、醫療保健取得、社會心理支持與復健、法律諮詢與語言訓練等。」

會中同時討論有關難民申請庇護程序的時間問題。來自敘利亞國立難民協會與瑞典馬力斯塔德(Mariestad)人民倡議的阿卡利(Hala Akari)，批評庇護程序申請太過冗長。此外，發言者強調歐盟制訂一套共同標準，用來審核難民資格及軟實力評估。英國籍的綠黨-歐洲自由聯盟(Greens/EFA group)成員朗博(Jean Lambert)則提出，該如何建立評估難民個人現有技能的系統。德國聯邦就業局(German Federal Employment Agency)的穆勒(Wolfgang Mueller)補充道：「今日的難民不應該成為未來的長期失業者。」

社會民主進步聯盟黨團(S&D group)德籍成員施泰因魯克(Jutta Steinruck)則警告，歐盟在協助難民的同時，不應犧牲現存歐洲失業者之利益。「每個在歐洲尋找工作的人應該受到公平對待。求職者無論是否為歐盟公民，或來自世界各地區，都不應受到差別待遇。」

## 凝聚團結力

與會人士也強調歐盟需要團結一致。國際勞工組織的移民政策專家克勒溫斯基(Ryszard Cholewinski)提到，歐盟會員國首先應克服境內缺乏團結的問題。

價值理念的建立也同等重要。歐洲人民黨黨團(EPP group)法籍議員表示，歐洲必須立足在自己的價值理念上，特別是排除所有形式的仇外行為或思想。歐盟可貴之處特別在於，它所代表的共同價值理念。

## 面臨的挑戰

然而部分人士認為，如何整合難民議題上仍舊缺乏共識。歐洲保守派和改革主義黨團的波蘭籍議員厚克(Czeslaw Hoc)歸類了一些可視為一廂情願的論點：「每個國家有著自己的國家認同。整合各國的差異化毫不實際。」

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、周孟翰編譯

資料來源：

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160218STO14834/How-to-make-the-integration-of-refugees-into-the-labour-market-work>

<http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/merkel-warns-against-visegrad-plans-for-a-reserve-border-system/>

## 歐盟的數位單一市場策略

歐盟執委會於 2014 年 12 月提出於歐洲建置一個互連的數位單一市場。執委會提出必須利用數位技術，達成一個無邊界的歐洲。執委會承諾，將全心投入制訂互連單一數位市場的立法，特別是盡速通過歐洲數據保護規範、針對數位時代版權的消費規範、改變消費行為、更新並簡化消費者數位購買的規範。會員國應共同提高社會數位技能的學習，促進創業，加強所有公共部門的數位技術和網路服務。

為此，歐盟需要調和統一各會員國的電信監管方式，針對版權與智慧財產權進行相關立法，調和無線電管理和競爭法等。如此一來，歐洲公民很快就在無須負擔漫遊費用的狀況下，使用其手機所提供的各種通訊服務，廣遊歐洲。歐洲境內所有電信公司產品與服務皆應受到規範，建立一個戶連的單一數位市場，創造一個公平競爭的環境，並預期可達成 2,500 億歐元的成長，創造就業機會。以下為大家介紹執委會提出的數位單一市場策略內容：

### 1. 為何歐盟需要單一數位市場

全球的經濟正在數位化，資訊和通信技術(ICT)不再是一個特別的部門，而是現代創新經濟的基礎。不僅改變了歐盟的生活，還有工作方式，使歐盟的社會更加融合。

此類改變對創新與就業將帶來大量的機會，但同時也加深歐盟政策協調的困難度。所有會員國皆面臨相同的困擾，因在國家層級內，要協調相關法規實屬不易，歐盟便提供一項行動計畫架構，將單一數位市場列為主要政策的優先執行項目。

單一數位市場旨在一個公平競爭的基礎環境下，貨物、人及服務於歐洲單一市場範圍內自由流通，且消費者的個資也同時受到保護。數位單一市場能讓歐洲保持世界領先角色，並讓歐洲更佳全球化。

歐洲擁有領導全球數位經濟發展的潛力，但各國仍未妥善發揮，現階段仍存在各類障礙，阻礙歐盟數位市場的進展。若能排除此類障礙，將可能達到 4,150 億的 GDP 產值。數位經濟可以擴展市場範圍，並提供具競爭力的價格，消費者能享有更多的選擇與就業機會，幫助新創與現行企業成長，以適應未來廣大的 5,000 萬消費群。

數位單一市場策略已經由歐盟會員國、歐洲議會與相關人士反覆協商討論，提出長期的規劃，期盼藉由歐盟層級推動與執行，並達成下列目標：

- ✓ 全歐洲的消費者與企業都能簡單取得線上貨物與服務：需要快速解除線上與現實以及跨國界的障礙。
- ✓ 數位網路與服務的合適條款：在這個良好控管的市場中提供快速、安全且可信賴的服務。
- ✓ 將歐洲數位經濟的潛能發揮到最高：投資 ICT 產業與數位科技，例如雲端及大數據，針對提高產業競爭力進行分析與創新。

## 2. 全歐洲消費者與企業皆能取得網路服務

數位單一市場對企業而言，是個擴展市場的好機會，然而這需要消除各國有關產權與稅率的統一，尚需建立消費者在跨國消費的信賴，例如提供合理價格與優質的包裹寄送服務。此外，需建構一合適的數位框架，防止各會員國及地區間不公平及歧視的情況。

### 2.1. 制訂消費者與企業都可信賴的跨國數位規範

小企業不願參與跨國消費的一項原因為，相關規範太過繁瑣，由於與美國相關規範存有差異性。歐盟擁有 28 個會員國，28 個不同的政策很容易讓企業打退堂鼓，影響消費者無法從有利的競爭中選擇最好的商品。

- ✓ 若有來自全歐盟的線上商品與服務，歐盟的消費者可以節省每年 117 億歐元的開銷。
- ✓ 61%的民眾比較信賴在本地的網路商店或是零售店消費，只有 38%對跨國消費有信心。
- ✓ 只有 7%的歐洲中小型企業有跨國貿易。

在單一市場中，企業需要依據一套準則來交易。例如某些網站交易的退換貨原則也需全面落實，然而，像某些不符合敘述的貨物退換則僅須遵守歐盟規範。不過當網路購物涉及到非實體購物（例如電子書），則沒有相關的歐盟法規。

簡化數位跨國購物能刺激更多企業擴展市場，並增加消費者的信心。57%的人表示若電子商務法規全面落實他們會開始考慮跨國販售。

為使電子商務蓬勃發展，執委會在 2015 年宣布要修訂相關法規，各國可以依據自有的貿易法規對歐盟電商法提出修改意見。主要手段為確立商品不符和退換貨時間的保障，為的是保障企業在跨國貿易時不會因為不同國家的法規而退縮。

不過只有一套法規是不夠的，尚需一套快速、靈活且廣泛適用的消費者保護法，執委會將針對消保法提出修正，以讓執法機構的行動更加有條理、強化市場監測並能夠更好的協調運作。2016 年執委會更將開創歐盟線上服務平台。

執委會在 2015 年底前提出修正後的歐盟提案，涵蓋電子交易的購買法規，以及國內、跨境貿易時的強制規範。執委會將會對消保法的合作機制提出更有效的規章。

## 2.2 物美價廉的跨境運送

經濟實惠且有保障的包裹運送服務能增加消費者對跨國購物的信心。以往大家常常抱怨運送公司林立、價格不透明等問題。

- ✓ 62%想嘗試線上交易的企業抱怨物流費用太過高昂。
- ✓ 跨境之後的稅務問題往往是母國的 2-5 倍。

物流價格和送達效率過低成為跨國貿易的障礙，產業在 2015 年 6 月向執委會提交一份自我監測報告，著重在服務質量和便利操作，例如包裹追蹤等，但還是沒有價格方面的監控。執委會將評估這些報告並提出配套措施，以提高歐洲跨境物流的透明度，包括小型包裹運送價格，加強物流市場的監管等。等兩年後，再評估是否需要其他額外措施。執委會將於 2016 年中前提出物流相關的監管措施。

## 2.3 防止不公的地緣阻礙。

地緣阻礙是指某些因商業取向，導致其他會員國無法在線上購物，偶爾消費者可以開啟網站，但仍舊無法購買產品，或是被重新導回到價格不同的本國網站。在不否認其他競爭者的情況下，地緣阻礙成了各地價格不一的原因。例如各會員國在網上租車所付的費用都不一，地緣阻礙是企業用來劃分市場(地域限制)的手段之一。限制了消費者的選擇性，並形成內部市場的分化。

- ✓ 歐洲消費者中心(European Consumer Centres Network)的投訴中有 74% 是關於跨國消費的價差與地域阻礙問題。

地緣阻礙可能是賣家單方面與競爭對手的口頭協議，用來做市場區隔。在某些情況下，例如不同地區的法規限制，價格有不同是合理的。然而很多時候，網路上的價格差異是毫無道理的，應明確的禁止，使歐盟消費者和企業可以充分利用單一市場帶來的好處。

執委會將修繕法規，在 2016 年第一季結束不平等的地緣阻礙，根據服務指令的第 20 條法規，改變電子商務法規的框架，並設立著重電商競爭法的諮詢部門。

## 2.4 更好取得數位產品 - 一個現代、歐洲化的版權框架。

歐洲的創意和文化產業全靠版權扶持。歐盟在世界競爭中非常依賴創意產業，版權部門特別密集。數位產品是數位經濟的主要驅動力，56%的歐洲人使用購買數位商品，文化、娛樂和媒體的消費在之後五年預估會成長 12%。消費者使用行為正在改變，他們希望能隨時隨地取得數位產品。

跨境獲取版權服務與輕便性的困難還是存在，特別是視聽節目，往往消費者在本國已經購買的服務，跨境之後便無法使用。

✓ 45%販售數位服務的公司表示，版權是阻礙他們跨國銷售的問題。

✓ 歐盟的影片內容只有不到 4%是可以跨境讀取。

此外，有時消費者試圖從其他會員國購買版權商品時，會被告知無法從本地連結的情況，這是因為版權權利結算與歸屬的糾紛。其他情況下則是因為版權所有者和經銷商，或是商業利益的決定。

由於法律框架的模糊，各國非商業和商業的創新研究可能因此受到阻礙。法律框架需要更明確，確保研究和教育機構可以跨國使用版權資料，才能對合作的潛在利益進行評估。

為保障商業版權，需要有效平衡的民事制度，以創造就業機會。這些制度也要能適用於網路上著作權，也要考量到創作者的報酬。

歐洲需要一個更統一的版權制度與獎勵措施，解決跨境傳輸和消費的問題，以豐富歐盟的文化多樣性。因此，執委會將提供用戶最大的實用性與內容，並持續投資歐盟媒體創新產業。此外執委會將審查衛星、廣播與有線是否需要實施與相關解決方案，確保廣播在歐洲跨境傳播的服務品質。

執委會於 2015 年底前提出立法建議，以減少會員國版權制度的差異，允許使用者能在全歐洲取得線上服務，包括：已購買服務的攜帶；確保跨境購買的線上服務，尊重影音財產權；對特定目的地的使用（如教育研究、文本和數據資料）訂定廣泛的法規；明確訂定中間調節者對版權的行為規範；智慧產權的現代化，著重在商業侵權，與適用跨境的模式。

## 2.5 減少跨境銷售時的相關增值稅等障礙

處理不同國家制度是公司在處理跨境交易的障礙。自 2015 年 1 月 1 日起開始實施新的「產地」(place of supply)規則（全會員國一致支持），所有電信、廣播和電子服務的增值稅以顧客為主，而非以供應商為主。

同時，電子註冊和支付系統已經上線，減少企業的成本和管理負擔。也應擴展到歐盟以外的網路購物，客戶不在受限於各國不同的增值稅。

目前第三國的供應商有小型貨物的進口稅豁免，這已經讓他們在歐盟區域中占有優勢，未來加值稅將減化的電子註冊和支付機制。

- ✓ 歐盟企業進行跨境銷售時，每年每個會員國至少需支付 5,000 歐元的賦稅。
- ✓ 歐盟企業面臨外來企業的增值商品打擊，超過 45 億歐元。

執委會正努力減少不同增值稅造成的電商障礙，還給歐盟企業公平的競爭環境，確保增值稅回歸到消費者的國家。並探討某些電子服務的稅務，例如電子書。此外有關直接稅，執委會將會盡快提出單一市場利潤的行動計畫。

執委會將於 2016 年提出立法建議，減少不同的加值稅，減輕企業負擔：推廣歐盟內部與第三國的網路電子註冊與支付機制；引入共同的歐盟措施（增稅值起徵點），以協助初創的電子商務營運；允許當地國控制跨境稅務的審計；取消第三國進口的小額免徵稅。

## 2. 建立可靠及高速的網絡

數位單一市場必須建立在可靠、高速且保障個人隱私的網絡，同時要鼓勵創新更優質的服務。這需要投資一個強力的電信部門，例如雲端、大數據或網路等創新服務，部分網路平台的影響力越顯重要。

### 3.1 使電信法規符合需求



ICT 網路是支持數位經濟與生活的骨幹，優良的市場會有穩定的連線設施，價格也不會太高昂。歐盟電信法與競爭法互相整頓，有助益於市場競爭，幫助社會大眾。

今日因缺乏整體的無線監管制度、偏遠地區的投資設備，種種問題尚待解決。執委會將審查所有法規並建議修改之處。首要的就是執委會需提出電信單一市場建議書，具有完整明確的規則與中立性，最終目標則是取消慢遊數據的費用。

無線電頻道是寬頻業務的基石，會員國出售的頻道費用將完全給會員國。但是由於各國無線電管理的情況不一（例如放送時間與覆蓋區域）：缺乏國家層級的管理制度下，投資者對這方面的期待並不高。因此，無線電管理應在一個統一的制度下管理。

執委會將提供 700 赫茲頻段對偏遠地區的，含括影視媒體的分流需求，並提出具體建設。

然而，最重要的還是頻段的管理方式與調節。例如慢又不完整的 800 頻段（原本的「數字紅利」頻段）阻礙了 4G 移動網路，使得智慧型手機連結不易。

此外，「基礎設施」計畫已經在沒有網路的地區實施，並需要簡單且適度的監管。鼓勵發展優質的網絡部屬，並考量如何在最偏遠的地方發展網路，實現大眾利益（例如學校和研究中心的互連）。

不斷變化的市場環境與技術提升，促使歐盟強化框架，加強機構在各會員國中的代表性，例如歐洲監管機構下的電子通信和無線電小組。

電信公司將未來將不再與傳統的電信服務競爭，而是盡可能爭取最下游的使用者，例如電話語音業務等，但這也不在監管制度中。審查電信規則將著重在長期發展、公平競爭環境。

2016 年執委會將對電信監管制度提出重大修改建議：一致的頻段管理；保護消費者，統整監管制度的分散，提供高效的網路營運服務，提高經濟效益；確保市場參與者在統一管理下公平競爭；提高寬頻網路的投資（並加強譜片服務的審查）；一個更完善的監管制度。

### 3.2 21 世紀的媒體框架

技術變化和營業模式轉變與媒體產業息息相關，網路的媒體瀏覽有越來越

多種方式，和便攜式設備（例如智慧型手機），改變了以往的模式。歐盟的影音媒體服務指令(Audiovisual Media Services Directive)促進了全歐盟媒體服務流通，涵蓋了傳統電視節目和付費點播服務，有一套相關的最低法規。不過在某些方面，付費點播服務不太受義務規定，因為用戶可以自由選擇。

這個框架促生了活潑的市場，並確保這個市場能與時俱進，執委會也將審查廣播申請規則和付費點播服務相關法規，是否需進行調整。也會考慮是否將範圍擴大到不屬於歐盟國的媒體服務，並製作點播平台的目錄。

執委會將審查影音媒體服務指令，確保其適用所有市場，促進歐洲創作，考慮未成年保護規則與廣告限制。

### 3.3 適合監管環境的平台與中間調節者目標

#### 3.3.1 網路平台的角色

網路平台在現今的社會裡扮演核心角色（例如搜尋引擎、社交平台，電子商務，應用程式商店和比價網站）：使消費者能利用網路找到所需資訊，歐洲具有很大的潛力，但分散的市場卻阻礙了企業發展。

平台累積客戶的資訊，並轉換成有用的資訊，這些數據成長 90%是近兩年創造的。此外，網路平台已被證實能幫助小企業進軍網路，開拓新市場。在移動服務、旅遊，音樂、映像、教育、金融、住宿和人資產業震撼了傳統的商業模式，刺激經濟與就業，消費者能有更多選擇。不過也可能產生監管問題。

某些平台可以控制進入網路市場，並對市場參與者產生顯著影響，導致許多的擔憂。缺乏透明度，平台如何利用資訊，強大的議價能力。都可能在條款中發現（特別是中小型企業），打壓競爭對手、不透明的價格政策，或是對銷售條件的限制等。

#### 3.3.2 打擊網路的非法內容

根據電子商務指令原則，如果網路中間調節者嚴格執行歐洲網路發展，那麼不需對他們傳輸、儲存的内容負擔責任。若此時確定内容是非法的，無論是散播恐怖主義、兒童色情、產權侵犯（如版權），中間調節者應將其刪除。然而今日中間調節者的處理程序過於緩慢，有時刪除的内容其實是合法的。52.7%的人表示刪除非法内容的程序無效且不透明。各國作法的差異會阻礙網路的信用，數位資訊數量的成長，此規劃將會反覆測試。界定中間調節者對傳輸、儲存的内容

監控是非常微妙的。

近期發生的事件使民眾重新探討網路上非法內容的舉措，執委會將對此重新分析，避免危及到網路上基本權利，又能刪除違法內容。例如嚴格審查非法內容但避開基本權利，以及是否要讓中間調節者承擔更多的管理責任。

執委會將於年底針對平台的作用進行全面評估，包括：透明度（例如搜尋結果、付費廣告等）、平台收集資訊的使用、平台和供應商的關係、分析個人和企業權利的限制以及移動、最佳解決網路非法內容的辦法。

### 3.4 強化數位服務，保障個資安全處理

網路犯罪無國界，並對歐洲經濟、基本權利和社會產生負面影響。諸多犯罪（竊取資料、商業機密、支付詐欺、身分盜竊等）都無益於經濟發展，破壞基本權利與大眾的信任。

會員國和歐盟機關已知，必須透過國家和歐盟層級的管理，保護網路安全和相關設施，並能迅速對威脅做出反應。網路資訊安全指令是重要的一步，是歐洲網路安全策略的優先事項，為網路安全發展工業和技術。但網路快速移動下，仍有技術性的問題要解決。因此需要歐盟業界聯合解決，刺激企業、政府機關和民眾採取行動，配合有效的執法。

✓ 只有 22%歐洲人完全信任搜尋引擎、社交網路和電子郵件服務。

✓ 72%使用者擔心被要求更多個人資料。

至於個資隱私，歐盟將嚴遵基本權利憲章第 7 與第 8 條規範，一般資料保護規章(General Data Protection Regulation)能增加數位服務的信任，保障歐洲市場所有數據的處理。

而應用於歐盟電子通訊隱私指令(e-Privacy Directive)的特殊規則需要重新評估，因為眼下大多數歐盟電子通訊隱私指令只適用於電信商服務，也就是傳統的電信公司。但卻不包含提供網路資訊的公司。

2016 年上半年，執委會將成立網路公司合作關係(Public-Private Partnership)，負責線上技術解決與安全事項。

待數據保護條款通過，執委會將審查歐盟電子通訊隱私指令，確保所有市場參與者都能公平競爭，並保護相關者的個資。

## 4. 讓數位經濟的成長潛能發揮到最大效用

未來十年內，全球經濟活動將主要依賴數位系統，數位設施、軟硬體設備、應用程式和數據等。若歐盟要保持競爭力，必須讓部門數位化，保持雄厚的產業基礎並盡速過渡到智慧型工業服務。與 ICT 產業相比，數位經濟成長值有 75% 是來自傳統產業，但企業整合數位經濟的程度卻非常低。只有 1.7% 的企業使用數位技術，41% 完全不使用。數位化能為所有經濟帶來大好前景。

為讓歐盟保持在未來市場的領先地位，需要發展 ICT、自動化、長遠的生產和加工技術。數位經濟可使社會更具包容度，公民與企業現下並沒有完全得益於數位服務，但這其實是整個歐盟都要享受的權力。執委會將邀請合作夥伴對數位單一市場進行談話。

### 4.1 建立數據經濟

大數據、雲端和網路是歐盟的主要競爭力，數據是一個催化經濟成長的動力，對所有經濟部門都能造成改變，特別是社會中的中小型企业(和初創公司)。大數據和高速處理也正在改變研究方式，建立更有效的「開放科學」(Open Science)。

✓ 大數據每年以 40% 在成長，速度比 IT 市場快七倍。

市場的分化導致無法大量的進行雲端、大數據、數據驅動科學(data-driven)，使歐洲無法充分發揮潛力。為此歐盟需要排除一切技術和法律的障礙，例如數據機房(會員國要求要把本國數據放在國內)，迫使設備供應商要在各國建造昂貴的設施。零散且模糊的版權法規阻礙跨境使用數據的技術和應用(例如資料勘查)，缺乏相容性且開放的操作系統服務，也是一個阻礙數據跨境流通的問題(例如：聯營旅遊資訊系統、數據驅動科學)。法規對物聯網的轉出分配十分重要(不包括個資等)。

企業和消費者仍然對此不夠有信心，因為涉及他們自身安全，更加關注跨境雲端服務是否有嚴格遵守基本權利和數據保護。數據保護的改革能確保個資的處理由歐盟層級在監管，並且時時更新規則。但是合約往往會排除雲端服務商的連同責任，如果數據不能用或是失效，他們就無法結束合約，顯示數據還是有效且無法轉移。未來的數據保護框架不再限制歐盟個資流通，無法解除其他數據流通的限制，會員國就更無法保障個人資料的隱私。任何限制歐盟數據流通的規範都應該被解除。

歐盟將於 2016 年提倡「Free flow of data」，以期解決不合理限制數據流通的問題。將能解決企業、消費者和機器數據等對所有權、相容性和可用性的數據存取問題。可鼓勵大眾使用公共數據，執委會也已推出歐洲雲服務(European Cloud)，包括雲端服務驗證、合約、轉換雲端服務商和開放雲端科學研究。

#### 4.2 透過相容操作和標準化來提高競爭力

在數位經濟中，相容操作性就是確保不同網路、設備或數據資料庫都能有效流通。歐盟須具備更好的連結供應鏈、產業和服務部門，才能在跨境間讓社區、公共服務和政府機關進行有效連接。各會員國的 E 化政府服務應該要能互相連接，而不是獨自發展。根據執委會 2010 年提出的「歐洲相容操作框架」(European Interoperability Framework)應更進一步發展。

標準化在數位單一市場中有著重要作用，可提高市場內技術的相容操作。引導技術發展，如 5G 無線通訊、數位化製造業 (工業 4.0) 及相關建設、數據驅動服務、雲端、網路安全、電子醫療、電子交通支付。針對 ICT 標準化的歐洲運轉計畫(EU Rolling Plan)是必要且仍需加強努力的事項。現在歐洲以外的地區，越來越多相關產業「越級」自定標準，破壞歐盟的長期競爭力。歐盟需要盡快訂定標準規則，支援歐盟的工業和服務部門數位化 (物聯網、網路安全、大數據和雲端計算等)，而且越快越好。

數位經濟中，標準化的專利越顯重要，成為各商業模式在投資研究和創新時的重要考量。執委會主張一個公平的框架，讓專利權所有者和實施者可以平衡談判。此外，若現有的標準是供應商自行提出的，往往無法保證相容操作性。公共採購部門此時則激勵會員國提過內 ICT 標準化規範，加速整合，避免歐盟市場的分割。

執委會將提出一個綜合的標準化提案，優先事項著眼在數位單一市場的技術領域。包括基本行業的相容操作和標準化、衛生領域 (行動照護 m-health 和遠程醫療 telemedicine)、交通 (旅遊規劃、電子貨運)、環境與能源。並和歐盟相容操作框架互相配合。

#### 4.3 包容的電子社會

執委會的目標是開拓包容的數位單一市場，在公民與企業都有必備技能的環境下，受益於互相聯結和多語環境的電子服務。E 化政府、E 化警政、電子醫療、E 化能源和 E 化交通。

#### 4.3.1 數位技能和專業知識

數位技能的相關職缺需求每年以 4% 成長，預計 2020 年的職缺將達到 825,000 個。歐盟已逐步改善公民的基本數位技能 ( 從 55% 提升至 59% )，但仍有很大空間努力。數位技術也需在所有經濟部門和求職者間全面提升，以提高就業。改變教育和培訓制度，才有歐盟的「Grand Coalition for digital jobs」、「EU Code Week」和「Opening up Education」等倡議。

會員國需盡速解決數位技術水平的問題，執委會也大力支持相關課程。執委會將解決數位技術和專業知識水平問題，未來的培訓計畫也是優先事項。

#### 4.3.2 政府的 E 化

歐洲的公共服務已導入新技術，但仍可再提升其覆蓋率，實現現代化的公共管理、跨境相容操作、方便與民眾互動。

線上公共服務能提高成本效益和服務質量，提高效率的是「一次性」原則---48% 的案件不需一再對公民或企業要求資訊。加上數據保護法規，在 2017 年可望為歐盟省下 50 億歐元。執委會將試辦「一次性」原則，探索歐盟線上安全問題的可能性 ( 對線上資料庫的安全 )，此原則延伸到跨境市場上將能促進數位單一市場的成效。

公共採購占約占歐盟 GDP 的 19%，預計電子採購將結省每年 500 億歐元的經費。2014 年的政府採購改革方案計畫是到 2018 年 10 月，但會員國有些才緩慢開始，需要加強努力完成。

政府與公民/企業的連繫窗口非常零散且不完整，建立全歐洲互聯的數位服務設施、擴展網路服務系統 ( 例如 Your Europe、Single Points of Contact、Product Contact Points、Contact Points for Construction Products )，與 Single Digital Gateway 互相聯結，可以協助企業和公民的跨境活動需求。此外，電子文件的使用率應提升，降低成本和管理負擔。

由於監管制度的差異性和相關障礙，企業很難在歐洲內部市場擴展和進行跨境銷售。許多會員國希望能採取實際行動，協助企業達成目標。執委會認為，任何企業如果在泛歐商業註冊網登記，一個月內就能將業務擴展到其他會員國。

執委會提出 2016-2020 年的 E 化政府行動計畫，包括在 2017 年要實現商業互聯網註冊、2016 年提倡會員國共同試辦「一次性原則」、營造一個對公民和

企業友善的環境，並讓會員國整合「Single Digital Gateway」、加速歐盟會員國落實電子採購和電子化簽名。

## 5.落實數位單一市場

數位單一市場是歐盟的主要策略，規劃未來的生活標準，需要相關政策手段來推展及實施。蒐集必要的資金和資源，建立管理角色和架構，並在歐盟、會員國和相關機構落實。執委會將主動採取行動，尋找市場中不當的障礙並藉由立法消除相關障礙。若需進一步的收集證據和研究，執委會也會和相關機構研討可能的方案。

### 5.1 投資數位單一市場

數位單一市場的重要目標是，建立對數位網路、研究和創新投資的環境。良好的框架能吸引私人資金，讓民眾對其有信心。為此歐盟需要大量的投資，歐盟已經設立專門投資數位單一市場建設、服務、研究與創新的基金。歐洲結構及投資基金(European Structural and Investment Funds)計畫在該領域投入 214 億歐元，縮小城鄉差距。另外，歐盟策略投資基金可用來投資任何數位相關計畫，特別是研究創新（但風險也較高），其他資金則來自歐洲投資銀行和歐洲投資基金。

數位經濟的核心是具有創新精神的企業家，為此他們需要尋找融資機會，歐盟已實施一系列措施，包括監管部門。然而，也需要對尋求融資的公司做進一步的調查，評估其是否適合投資。

汲取以往投資 ICT 產業的經驗，執委會將與歐洲投資銀行和提案人合作，確保投入資金都有確實利用，並提供技術援助和協調三方合作。

### 5.2 國際思維

完善的數位單一市場能幫助歐洲公司成長，吸引全球的資金，應繼續保持開放並開發數位技術。歐盟應努力和貿易夥伴爭取對等的開放性和尊重產權，全球性的數位貿易障礙特別容易影響到歐洲產業，因為歐盟是全球第一大數位服務出口區。完善的數位單一市場也能幫助 2015 年之後的發展，執委會將努力維持互聯網的永續性發展。

### 5.3 有效的數位單一市場管理



執委會將繼續強化與歐洲議會和部長理事會的合作，將持續透過對話，確保各項政策的執行狀況。因數位單一市場的跨國性質，需由專門的諮詢團體輔助實施，執委會希望理事會能提供相關協助及定期審查執行情況，進一步拓展數位經濟，提高數據分析的質量以及方便歐洲公民的使用。

數位單一市場策略將改變歐洲社會，確保它能適應未來的挑戰。執委會期盼儘速完成數位單一市場的建構，督促會員國間積極參與合作。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛編譯

資料來源：

A Digital Single Market Strategy for Europe - COM(2015) 192 final

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX%3A52015DC0192>

本期學者專欄，邀請東海大學政治系沈有忠副教授，撰寫『地方府會衝突解決機制比較：德國經驗』一文。作者於文中探討德國地方政府型態、異議權提出之比較以及上級機關介入與訴訟程序等。觀察德國經驗，提出其與台灣地方府會衝突之解決機制之差異性。

作者總結，德國解決地方機關之間、機關內部之爭議，整體而言途徑有三：鄉鎮長之異議權；上級機關之介入；機關爭訟。異議權與上級機關介入較帶有政治色彩，也是最常見於解決爭議的手段，而機關爭訟規定較為細緻，程序和範圍也較明確。

## 地方府會衝突解決機制比較：德國經驗

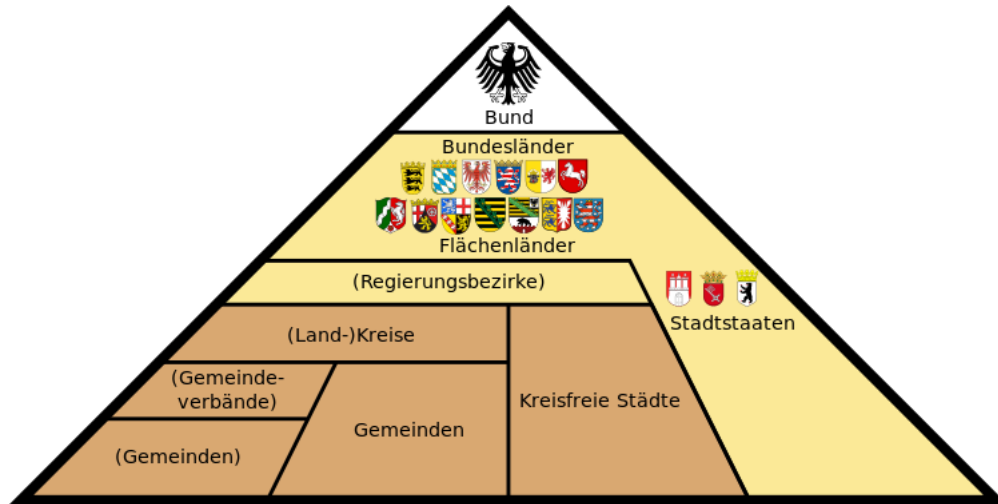
沈有忠

東海大學政治學系副教授

[yuchung.shen@gmail.com](mailto:yuchung.shen@gmail.com)

### 一、 德國地方政府型態簡介

德意志聯邦共和國為一聯邦制國家，聯邦層級（**das Deutsche Bund**）與十六個邦層級（**das Bundeslande**，包括十三個邦與三個城市邦）的政府組成均採議會內閣制（**parliamentary system**），行政機關基於立法機關的信任，在政黨政治的原則下屬於權力融合的一元制架構。除了三個城市邦之外，在其他十三個邦之中，邦政府之下另外以縣市（**die Kreise**）與鄉鎮（**die Gemeinde**）層級的地方政府作為自治機關，各邦自治機關的組成則有不同的型態。各級政府的關係可以參見圖一。對比我國所謂地方政府的府會衝突，以下分析德國時，即是以上述的鄉鎮等自治機關為比較研究的對象。



圖一、德國各級政府劃分

資料來源：維基百科

網址：[http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland))。(查詢時間：2016/3/1)

在探討地方政府府會衝突解決機制之前，必須先釐清地方政府組成的型態。由於德國是聯邦制國家，因此十六個邦對地方政府組成方式的規定並非單一型態，而是依各邦的規定而有所異。<sup>1</sup>一般而言大致可以分為類似於議會內閣制架構的「民主一元制」，以及類似於總統制架構的「民主二元制」等兩大類。只是產生的細則、任期再有細微的差異。德國大多數的邦依據「地方組織法」( *die Gemeindeordnung* ) 的規定，其鄉鎮長的產生以及鄉鎮自治機關之運作，可以說兼採了一元制與二元制的特性，是一種相當特殊的安排。在自治機關產生方面，基本上以類似雙元正當性的二元制為原則，亦即鄉鎮長 ( *Bürgermeister* ) 為民選產生，而鄉鎮議會 ( *Gemeinderat* 或 *Gemeindevertretung* ) 代表亦為民選產生。雖然如此，在機關運作上卻又將此二元正當性產生的兩個機關融合起來。大多數的邦把鄉鎮市長定位為鄉鎮議會的議長，不僅如此，不同於其他行政層級從事政治性工作之另一個特點，是代表不具議會 ( *parliament* ) 的豁免權，鄉鎮行政部門及鄉鎮代表在處理事情上是彼此相互密切配合，因為在鄉鎮層級上，政治與行政應該取得一致性。同樣的，鄉鎮代表大會的等級並不被歸類為議會層級 ( *parliament* )，

<sup>1</sup> 德國基本法第 28 條規範各邦各級自治團體 ( 指邦、縣市、鄉鎮市等層級 ) 應各有其經由普通、直接、自由、平等、與秘密選舉產生之代表機關。一般而言，立法機關 ( 邦議會、縣市議會、鄉鎮市議會 ) 做為代表機關，均由民選產生，但行政部門 ( 邦主席、縣市長、鄉鎮市長 ) 則在各邦有不同的規定。

而是被視為行政機關。<sup>2</sup>因此，就鄉鎮市長與鄉鎮議會皆屬行政機關的角度來看，其實也帶有一元制的色彩。

一般而言，德國鄉鎮層級民選產生之鄉鎮議會，再由議會產生行政公務員，再加上民選產生的鄉鎮市長組成鄉鎮的行政體系，因此，鄉鎮議會同時具有行政、立法的角色。但就組織的定位而言，在國家組織內，鄉鎮議會隸屬於行政領域，而非立法領域。<sup>3</sup>實際運作上，市鄉鎮議會之權責係採除外規定方式，即除了賦予市長之權責外，即屬議會所有。另外，當市鄉鎮議會召開時，首席市長不但屬議會中一員，更是會議之主席。市長以外之議會成員，皆具榮譽公職性質(ehrenamtliche)，由此可知，市長在Gemeinderat是具有實權的人物。至於首席市長以外之副市長則由市鄉鎮議會視人口數選出一至三名。鄉鎮代表及市長是最高的鄉鎮行政組織，在各委員會及鄉鎮代表大會開會期間可規定、建議與決議地方管轄事項之辦理方式。因此，鄉鎮代表及市長共同負責承擔地方之發展，瞭解現存問題，再進一步去克服並加以發展。在這個情況下，所謂的地方府會爭議，在德國就呈現一種較為特殊的狀況。下表一先彙整德國十六個邦，依照各邦的「地方組織法」規範之鄉鎮首長產生方式。

表一、德國十三個邦鄉鎮長產生方式：

---

<sup>2</sup> 柯勇全。2011。〈農村培力促進農村在地創意產業發展之模式研究報告書〉。《行政院農委會研究報告》。頁 12。

<sup>3</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard 著，徐筱菁譯。2010。〈地方自治保障〉。蘇永欽等譯注《德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集》。頁 850。

邦	選舉方式	原文	條文號
Baden-Württemberg	每八年直選・兼任議會主席	Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung. Er vertritt die Gemeinde.	第 42 條
		Der Bürgermeister wird von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.	第 45 條
Rheinland-Pfalz	每八年直選	<p>Der Bürgermeister wird von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhält.</p> <p>Die Bürger wählen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Vertretungskörperschaften sowie die Bürgermeister und Landräte nach den Grundsätzen des Artikels 76. Die Vertretungskörperschaft wählt den Bürgermeister oder Landrat, wenn zu der Wahl durch die Bürger keine gültige Bewerbung ein gereicht wird.</p>	第 53 條  邦憲法第 50 條・當選舉無效時由邦議會選舉之。
Brandenburg	每八年直選	Der hauptamtliche Bürgermeister wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den Bürgern der Gemeinde für die Dauer von acht Jahren gewählt. Das Nähere über die Wahl und Abwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters regelt das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz.	第 53-2 條
Mecklenburg-Vorpommern	每九年直選	Die Bürger wählen den Bürgermeister in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl. Das Nähere regelt das Kommunalwahlgesetz.	第 37-1 條
Bayern	議會選出	Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte für die Dauer seiner Wahlzeit einen oder zwei weitere Bürgermeister. Weitere Bürgermeister sind Ehrenbeamte der Gemeinde (ehrenamtliche weitere Bürgermeister), wenn nicht der Gemeinderat durch Satzung bestimmt, daß sie Beamte auf Zeit sein sollen (berufsmäßige weitere Bürgermeister).	第 35-2 條
Hessen	直選	Der Bürgermeister wird von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.	第 39-1 條

Nordrhein-Westfalen	直選	Der Bürgermeister wird von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von sechs Jahren nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt. Die Wahl findet frühesten drei Monate vor und spätestens sechs Monate nach Ablauf der Amtszeit des amtierenden Bürgermeisters statt. Die näheren Vorschriften trifft das Kommunalwahlgesetz.	第 65 條
Sachsen	直選	Der Bürgermeister wird von den Bürgern und den nach § 16 Abs. 1 Satz 2 Wahlberechtigten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen.	第 48-1 條
Sachsen-Anhalt	每七年直選	Der Bürgermeister wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Bürgern auf die Dauer von sieben Jahren gewählt. Die Wahl ist nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchzuführen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat.	第 58-1 條
Schleswig-Holstein	直選	Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister wird von den Bürgerinnen und Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl und nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt.	第 57-1 條
Thüringen	每六年直選	Der Bürgermeister wird in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl unmittelbar von den Bürgern der Gemeinde gewählt. Er wird auf die Dauer von sechs Jahren gewählt.	第 28-3 條
Saarland	直選	Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister wird von den Bürgerinnen und Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gleichzeitig mit dem Gemeinderat gewählt. Für die Wahl gelten die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes.	第 56 條
Niedersachsen	議會選舉	In seiner ersten Sitzung wählt der Rat aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister.	第 105 條
Berlin	議會多數決	Der Regierende Bürgermeister wird mit der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gewählt.	第56-1條
Bremen	議會選舉	Der Präsident des Senats und ein weiterer vom Senat zu wählender Senator sind Bürgermeister.	第114條
Hamburg	議會多數決	Die Bürgerschaft wählt den Ersten Bürgermeister mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl.	第34-1條

資料來源：整理自各邦之「自治機關條例」( die Kommunalverfassung · 或 Gemeindeordnung )

在地方府會機關產生過程各異的原則下，也進一步影響不同的衝突解決機制。依據趙永茂教授於 1997 年的研究報告彙整各國經驗後指出，地方自治的爭端雖盡量以司法途徑解決，也無法排除政治協商的法外空間。<sup>4</sup>據此，在分析德國地方府會衝突解決機制時，遂以法律途徑與政治途徑為兩大原則進行分析。然而，所謂的政治途徑，一般係指政黨之間的協商、談判、妥協等非法定過程，因此僅能就個案分析。本文先就法規面的介紹，討論府會關係的形成，以及自治機關條例所賦予機關首長的異議權加以介紹。此外，德國也設計了國家監督 ( *Staatsaufsicht* ) 的機制，此機制也具有解決衝突的功能，以下將一併簡要分析。

## 二、異議權提出之比較

就法規層面而言，在不抵觸聯邦憲法與邦憲法的層級之下，各鄉鎮層級之自治機關得由「地方組織法」( *die Gemeindeordnung* ) 規範自治機關之組成與權力義務關係。因應聯邦制之下，各邦的獨立性與差異性，地方組織法也因不同的十六個邦而有所差異。儘管如此，德國受到嚴謹的法治國傳統所影響，對於法律上所謂「地方自治機關爭議」( *der Kommunalverfassungsverstreit* ) 的概念形成了完整的法律學理之推論。依據德國地方自治機關爭議的概念界定，所謂的機關爭議在定義上可以分為主體界定與範圍界定。主體界定是指所謂的「機關」爭議是指地方自治團體之機關內部 ( *innerhalb der Organe* ) 或是機關之間 ( *zwischen den Organen* ) 所發生之爭議。而所謂的「爭議狀態」( *Streitigkeiten* ) 則是涵蓋各機關的職能劃分 ( *Kompetenzabgrenzungen* )，以及各機關執行其功能之程序 ( *organschaftliche Funktionsabläufe* ) 而言，並不包括個人範圍。<sup>5</sup>德國繼受嚴謹的法治國傳統，對於地方自治機關爭議的訴訟，有其明確的範圍限制。一般而言，在權利與法律保護的必要性之下才得以提出 ( *Klagebefugnis und das Rechtsschutzbedürfnis* )。

依據「機關之間」的界定，地方議會與地方政府之間，對於法規界定與執行產生不同見解即屬於爭議狀態。依循各邦自治機關條例的規定，面對此種爭議狀態最常見的解決機制，是縣市鄉鎮長可依條例規定對縣市鄉鎮議會通過之法律提出「異議權」( *Widerspruch* )，並將爭議法條送回縣市鄉鎮議會重新審議。例如

---

<sup>4</sup> 趙永茂，黃錦堂，陳立剛。1997。〈中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究〉。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。頁 129。

<sup>5</sup> Meister, Johannes. 2004. "Der Kommunalverfassungsverstreit." *Juristische Arbeitsblätter*, Heft 5: 414.



巴登弗騰堡依據該邦自治機關條例 ( Gemeindeordnung für Baden-Württemberg ) 第 43 條第 2 款之規定，縣市鄉鎮長有權針對議會之決議提出異議，並要求重審。若議會經由重新審議後仍舊維持通過原決議，則縣市鄉鎮長有權將此一具爭議之決議案提交由專職的法律監察機關 ( die Rechtsaufsichtsbehörde ) 進行裁決。<sup>6</sup>賦予縣市鄉鎮長異議權的邦還包括黑森 ( Hessen，自治條例第 63 條 )；北萊茵-西發利亞 ( Nordrhein- Westfalen，自治條例第 54 條 )；萊茵法茲 ( Rheinland-Pfalz，第 60 條第 3 款 )；<sup>7</sup>薩克森 ( Sachsen，第 52 條 )；薩克森安哈特 ( Sachsen-Anhalt，第 62 條第 3 款 )；梅克倫堡-前波門 ( Mecklenburg-Vorpommern，第 33 條 )；布蘭登堡 ( Brandenburg，第 137 條 ) 等。<sup>8</sup>

其次，有些邦並不賦予行政機關首長異議權，而是直接進入司法機關進行行政訴訟。例如巴伐利亞 ( Bayern ) 依據該邦自治機關條例第 59 條第 2 款，縣市鄉鎮長對於議會通過的決議，若認為有違法之虞，可直接送交法律機關審議。圖林根 ( Thüringen ) 依據自治機關條例第 44 條、薩蘭 ( Saarland，第 60 條 ) 等，亦有類似規定。也有些邦調整異議權，而是較積極的賦予縣市鄉鎮長提出替代方案的權力。例如什列維希-霍斯坦 ( Schleswig-Holstein ) 依據自治機關條例第 55 條第 3 款，縣市鄉鎮長可提出建議方案，在議會以 2/3 多數通過後採行。上述各種的法律途徑，都是依據各邦地方自治機關條例，針對縣市鄉鎮機關首長對議會決議有不同見解時，可能提出解決的法源規範。

### 三、 上級機關介入與訴訟程序

對於地方自治團體產生機關間的衝突時，各邦也設計了上級機關介入的解決途徑，也就是「法律監督」( Rechtsaufsicht ) 或「國家監督」( Staatsaufsicht )。在此，因為德國為聯邦制國家，因此所謂的國家監督是指邦級政府而言。一般而言，地方自治之監督機關為各邦內政部所屬相對機關而言，例如鄉鎮之監督機關為縣市、縣市的監督機關則為邦的內政部。<sup>9</sup>如前文所述，因為在定位上，鄉鎮

---

<sup>6</sup> 同時依據該條例第 119 條規定，地方自治的法律訴訟機關，隸屬於內政部。

<sup>7</sup> 萊茵法茲邦同時規定，異議權提出交議會第二次審議時，市長可以列席並說明異議的原因與理由。

<sup>8</sup> 布蘭登堡則規定，縣市鄉鎮長提出異議權後，議會機構若要反異議，需要以 2/3 更高的多數來通過。

<sup>9</sup> 有些對應於縣的市，或是縣轄市而言，上級還設有行政區公署。請參見許春鎮。2005。〈論

議會與鄉鎮長即使為民選產生，但在組織的定位上屬於行政單位，而非單純的民意機關。因此，依據地方組織法或是各邦的邦憲法規定，鄉鎮議會與鄉鎮長均隸屬於縣市，甚至各邦之內政部所管轄。在各邦也均設置有對於上級機關監督的機制是否存在法律上的必要性，德國各界目前並無統一看法，目前其原則是國家得依裁量自行決定是否介入地方事務運作合法與否的「義務」；相反的，地方自治團體或機關內部，並未同時取得請求國家進行監督的「權利」。<sup>10</sup>換言之，國家或上級機關之監督，旨在解決違法或合法之問題，此為上級機關本應負有之義務，而不用經由法院進行裁決。準此，所謂上級機關之監督，其適用之衝突範圍或解決的最終狀態，亦僅限於機關行為之合法性與否的問題。

雖然如此，鄉鎮議會或鄉鎮長若發生權利受損之狀態，亦可依訴訟規定具有提出訴訟之權利。例如，某鄉鎮市代會五分之一成員依據北萊茵-西發利亞的鄉鎮地方組織法第 55 條第 4 項請求查閱工程受益費法上之決定過程，但鄉鎮市長認為請求理由不夠充分而拒絕。類似此類之鄉鎮議會與鄉鎮長之衝突，即可由鄉鎮市代表對鄉鎮長提出機關爭訟。除了機關之間可能興訟之外，機關內部亦可能產生衝突而以訴訟手段解決。例如，某鄉鎮代表被認為有應予迴避之事由，被排除參加鄉鎮議會，該代表若認為違法，亦可對鄉鎮議會爭訟。又例如，鄉鎮議會決定至少三席才可以組成黨團，則鄉鎮代表其中兩人針對此一決議，可以提出機關訴訟。<sup>11</sup>上述幾例，均為機關之間或機關內部產生爭議，而以訴訟做為解決衝突之例子。再進一步觀察訴訟程序之規定，鄉鎮議會個別成員不必主張整體組織或法人之權利。個別成員的參決權亦可能因鄉鎮議會整體權利受損，此時不必主張成員權利為組織總體之一部分。例如當地方府會的爭議類型，是以鄉鎮長與代表會多數共同聯手欺壓少數的狀況發生時，少數議員及具有提出訴訟之權利。對於使用爭訟機制解決爭議，亦有其前提要件：(1)權利受到侵害（例如：組織的權力受到侵害）；以及(2)符合訴訟利益(權力保護必要性)。若此二要件均不存在，也無法啟動爭訟機制。

最後，由於邦具有國家性質，再加上鄉鎮議會被界定為行政機關，隸屬於邦內政部，因此邦層級的內政部是地方自治機關的上級單位。有些邦的地方組織法

---

國家對地方自治團體之監督》。《玄英法律學報》。第四期。頁 240。

<sup>10</sup> 林明昕。2003。〈論地方自治機關間行政爭訟之可能行及其進程序〉。《成大法學》。第六期。頁 21。

<sup>11</sup> 李惠宗。2002。〈德國地方自治法上機關爭訟制度之研究〉。《當代公法新論-翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》(下)。台北：元照出版。頁 226-7。

賦予邦內政部在特定狀態下解散地方政府或地方議會的權力，例如巴登弗騰堡（自治機關條例第 62 條）；黑森（自治機關條例第 141a 條）；薩克森-安哈特（自治機關條例第 84 條）；什列維希-霍斯坦（自治機關條例第 44 條）；梅克倫堡-前波門（自治機關條例第 84 條）；北萊茵-西發利亞（自治機關條例第 125 條）；萊茵法茲（自治機關條例第 125 條）；薩蘭（自治機關條例第 53 條）等。地方議會的解散，可以視為解決地方府會衝突的方法之一，並藉由改選以民意作為衝突的最終解決。最後，在前文論及法律解決機關間衝突時，並非每個邦都賦予縣市鄉鎮長提出異議權的權力，但無論是否有異議權，全德國 16 個邦在地方組織法上，都設計了法律監察機關（die Rechtsaufsichtsbehörde）作為審理訴訟的機構。此一機構在職能的定位上，其上級機關都屬於邦的內政部，因此也具備了上級機關監督的色彩。

一般而言，德國通常透過異議權的使用及上級機關的介入就可以解決府會爭議，因此以司法機構仲裁爭端的可能性很小。如果是對上級監督機關的協調結果不服，也不會進入司法途徑，因為那是對行政監督行為之不服，另有解決不服仲裁的相關程序與規定，亦不適用於地方機關爭訟程序。我國的司法院釋字第 553 號也有相同解釋，如對行政監督行為不服可以尋求救濟訴願法第一條第二項，但這與司法途徑中的救濟所指是不同之意。最後，除了邦層級的法律監督與介入之外，由於德國為聯邦制國家，因此在邦層級之上的聯邦政府，在法律體系內也保有解決邦層級以致於邦以內層級機關爭議的權力。依基本法第 93 條第 1 項規定，在窮盡所有救濟管道之後，聯邦憲法法院對於一邦之內的機關爭訟有管轄權。<sup>12</sup>一般而言，這項法規的實踐，大多仍在邦層級，換言之，藉由聯邦層級來解決鄉鎮層級的機關爭議，實屬罕見。

#### 四、 小結

就解決地方府會衝突此一主題而言，德國的經驗和台灣可以說是大相逕庭。主要的原因來自於府會關係之形成，德國和台灣就是兩種差異極大的類型。德國兼具了府會一元與二元的特性，是一種鄉鎮議會兼行政組織的混合團體作為代表民主的單位，尤其在定位上屬於行政部門，並受上級機關之監督。民選的鄉鎮市長兼議長，且鄉鎮議員兼行政官員的情況屬於常態。就此而言，台灣所出現的「地

---

<sup>12</sup> Pietzcker, Jost 著，陳淑芳譯。2010。〈機關爭議〉。蘇永欽等譯注《德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集》。上冊，頁 646。

方府會衝突」，是一種以民主二元性為前提的狀況，此狀況在德國並不容易出現。即使在機關內部，理論上民選產生的鄉鎮長，和鄉鎮市議會之意見產生衝突，依據各邦地方組織法，在法律上幾乎都設計了鄉鎮長對「異議權」的提出。以德國長久以來法治國的傳統而言，由司法途徑做為地方自治的仲裁辦法並不意外。另外較值得注意的一點，就是上級機關介入的相關辦法。依據地方自治之精神，上級機關僅能就合法性與否進行裁決，這是德國上級機關介入地方府會爭議的基本原則。此外，由於鄉鎮議會屬於行政單位，因此在上級機關的監督下，甚至可能以上級機關之解散權做為解決地方自治機關衝突之手段。然而，前述所謂的行政訴訟，隸屬於邦層級的內政部所管轄，在運作上其實也具有上級監督的意涵在裡面。最後，依據林明昕教授受訪時之意見，德國承襲其法治國精神與傳統，在地方組織法裡面已經規範了異議權提出、上級機關介入、以及地方機關爭訟程序，在地方機關衝突的解決上，再另外組成調解委員會，實屬不必也無謂。因為即使先走政治程序，設立獨立的調解委員會，或甚至任務型的委員會，在調解之後勢必要回到法律承認的情況，因此也必須回法律程序。再者，若爭議機關任何一造對調解結果不服，則再興爭訟也是必然結果。若如此，成立專門調解委員會，可能疊床架屋，且效果不彰。

總而言之，德國解決地方機關之間、機關內部之爭議，整體而言途徑有三：鄉鎮長之異議權；上級機關之介入；機關爭訟。異議權與上級機關介入較帶有政治色彩，也是最常見於解決爭議的手段，而機關爭訟規定較為細緻，程序和範圍也較明確，相對而言較少用以解決機關爭議。

## 參考資料：

李惠宗。2002。〈德國地方自治法上機關爭訟制度之研究〉。《當代公法新論-翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》(下): 215-234。台北：元照出版。

林明昕。2003。〈論地方自治機關間行政爭訟之可能行及其進程序〉。《成大法學》。第六期，頁1-31。

柯勇全。2011。〈農村培力促進農村在地創意產業發展之模式研究報告書〉。《行政院農委會研究報告》。補助編號：100農科-4.1.1-科-a4。

許春鎮。2005。〈論國家對地方自治團體之監督〉。《玄奘法律學報》。第四期，頁231-286。

趙永茂，黃錦堂，陳立剛。1997。〈中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究〉。行政院研究發展考核委員委託研究研究報告。

Pietzcker, Jost著，陳淑芳譯。2010。〈機關爭議〉。蘇永欽等譯注《德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集》。上冊，頁619-647。

Schmidt-Assmann, Eberhard著，徐筱菁譯。2010。〈地方自治保障〉。蘇永欽等譯注《德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集》。下冊，頁841-863。

Meister, Johannes. 2004. "Der Kommunalverfassungsverstreit." *Juristische Arbeitsblätter*, Heft 5: 414-417.

以上為學者論點，不代表本通訊立場！



本期選介下列 5 本歐盟議題研究專書：

1.

**書名：**The European Energy Union - The quest for secure, affordable and sustainable energy

**作者：**LEAL-ARCAS Rafael

**出版年：**2016.2

**出版社：**Claeys & Casteels Publishers

**ISBN：**9789491673450

**資料來源：**

<http://www.libeurop.eu/vmchk/9789491673450-The-European-Energy-Union-The-quest-for-secure-affordable-and-sustainable-energy.html>

**摘要：**

歐盟目前正面臨能源安全問題，作者認為成立歐洲能源聯盟將是有效及可行的解決方案，而成立能源聯盟的主要目標為促進歐盟境內能源交易的便利性。歐盟現階段的能源需求，高度仰賴盛產能源的國家，然而此類國家的政治與經濟情勢往往處於不穩定的狀態，因此讓歐盟面臨許多的不確定性風險。

作者於各章節中，探討設置歐洲能源聯盟的組織架構及法規範，進而確保歐盟擁有安全及永續的能源發展。能源聯盟之設置應立基於下列五大原則：

1. 安全、團結與信賴；
2. 完成一個具競爭力的內部市場；
3. 能源需求的現代化；
4. 歐盟能源的減碳化，如使用更多的再生能源；
5. 新技術的開發。

## **2.**

**書名：The EU Deep Trade Agenda**

**作者：MELO ARAUJO Billy A.**

**出版年：2016.2**

**出版社：OXFORD UNIVERSITY PRESS**

**ISBN：9780198753384**

**資料來源：**

**<http://www.libeurop.eu/9780198753384-The-EU-Deep-Trade-Agenda.html>**

**摘要：**

本書藉由相關法規範，分析歐盟的各類自由貿易協定內涵。作者深入探討，在國際貿易法的管轄範圍，歐盟外交政策中的貿易法規背後，是否存有任何深層意涵。

作者 Melo Araujo 持續觀察歐盟積極進行的『超級自由貿易協定』談判，如跨大西洋貿易和投資夥伴關係(TTIP)和多邊服務貿易協議(TISA)後，提出即時的觀點，洞察締結此類自由貿易協定之相關重要問題，如有關多邊貿易體制、政策自主權的喪失，以及條約制定時的民主合法性等。



### 3.

**書名：Superdiversity in the heart of Europe : how migration changes our society**

**作者：GELDOF Dirk**

**出版年：2016.1**

**出版單位：ACCO SV**

**ISBN：9789462924284**

**資料來源：**

**<http://www.libeurop.eu/9789462924284-Superdiversity-in-the-heart-of-Europe-how-migration-changes-our-society.html>**

**摘要：**

作者提出，21 世紀將是『超級多元化的世紀』(century of superdiversity)。儘管歐洲各國政府試圖限制接受更多的移民，但歐洲境內民族文化多元化的特質仍持續增長。例如比利時首都布魯塞爾，三分之二的居民擁有移民背景。再過幾年，荷蘭的安特威普市也將成為少數民族占居民絕多數的城市，爾後仍有更多的歐洲城市，面臨這樣的問題。

書中探討，超級多元化將如何讓歐洲整體社會產生變化？以及各國政府如何讓人民在超級多元化的環境下共同生活？讓超級多元化的民族形態正常化，部會因此激起境內的種族問題。

**4.**

**書名：Energy Policy of the European Union**

**作者：POLLAK Johannes, SCHUBERT Samuel R., KREUTLER Maren**

**出版年：2016.1**

**出版社：PALGRAVE-MACMILLAN**

**ISBN：9781137388827**

**資料來源：**

<http://www.libeurop.eu/9781137388827-Energy-Policy-of-the-European-Union.html>

**摘要：**

此書主要探討歐盟的能源政策，作者群以各類觀點，廣泛分析與評估歐盟的能源政策內涵。因能源為全球高度重視的議題，作者分別檢視歐盟內部能源市場的狀況、制定的能源政策，及其在國際舞台所推動的能源政策走向。

5.

**書名：Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship**

**作者：MINFORD Patrick, GUPTA Sakshi, MAHAMBARE VIDYA, XU Yongdeng**

**出版年：2015.12**

**出版社：EDWARD ELGAR PUBLISHING**

**ISBN：9781785360343**

**資料來源：**

**<http://www.libeurop.eu/9781785360343-Should-Britain-Leave-the-EU-An-Economic-Analysis-of-a-Troubled-Relationship-Second-Edition.html>**

**摘要：**

此書為修訂第二版，作者群以經濟觀點，檢視至今英國和歐盟間的經貿關係，並就政治面向探討英國即將舉行的『退出歐盟公投』行動，全面性分析英國是否應脫離歐盟？此書點出英國所面臨的困境，留在歐盟的優勢為，讓其市場經濟變得更加自由活絡；但缺點是，得承擔身為歐盟會員國而衍生的更多政治責任。

作者詳細論述，許多關於英國與歐盟間貿易關係的誤解，並認為雙邊問題的關鍵不在市場進入問題，而是雙邊進行貿易時的價格問題。書中亦詳細分析，英國與歐盟的各類貿易狀況，包括農業、製造業和服務業等重要產業。

▶ 歐盟重要日程.....

- 2016.04.19~04.20 The European culture forum
- 2016.04.19 2016 Road transport conference
- 2016.04.25~04.26 EU-Latin America dialogue on raw materials: Enhancing the cooperation
- 2016.04.28 Conference on reforming the regulation of professions
- 2016.05.18~05.19 European maritime day 2016: Conference
- 2016.05.20~05.21 European Youth Event 2016
- 2016.05.23~05.24 EU-Algeria business forum
- 2016.05.26~05.27 G7 summit in Japan
- 2016.05.27~06.05 European Space Expo
- 2016.06.23~06.24 European Council
- 2016.07.01~12.31 Slovak EU Presidency
- 2016.07.15~07.16 Asia-Europe Meeting, Mongolia
- 2016.09.04~09.05 G20 Summit



歡迎各界投稿、訂閱與來信指教 [sunny@mail.tku.edu.tw](mailto:sunny@mail.tku.edu.tw)

淡江大學歐盟資訊中心網站 <http://eui.lib.tku.edu.tw/>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行